

Úvaha nad některými ustanoveními zákona č. 58/1969 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem

JOSEF FIALA

I

Po dlouhotrvajících jednáních a přípravách bylo provedeno a současně i zrušeno ustanovení § 426 obč. zák. o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím zákonem č. 58/1969 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným postupem (dále jen zákon).

Zákon však neprovádí jen citované ustanovení § 426 obč. zák. Jak je zřejmé již z jeho nadpisu, pojal do své úpravy i úpravu odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Dále upravil i odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutím o vazbě nebo trestu a úpravu práva na úhradu (regresu) toho, kdo způsobenou škodu nahradil. Zákon upravil vztah k občanskému zákoníku, promlčení náhrady škody i práva na úhradu, stanovil pravomoc soudu v těchto otázkách a uložil povinnost generálního prokurátora podávat stížnost pro porušení zákona tam, kde poškozený podal podnět k podání této stížnosti a generální prokurátor má za to, že rozhodnutí je nezákonné.

Jestliže zákon u nás poprvé obecně upravil odpovědnost státu za nezákonná rozhodnutí a jestliže souhlasně upravil i další případy odpovědnosti státu, je pochopitelné, že jeho ustanovení mohou v některých základních otázkách vyvolávat pochybnosti, zejména uváží-li se, že koncepcí zákona byla několikrát změněna.

Tento článek si vzal za úkol ukázat na to, ve kterých směrech mohou u některých ustanovení vznikat závažné pochybnosti. Chce se pokusit je vysvětlit, a tím ukázat i praxi cestu, jak řešit některé problémy se zákonem spojené.

V článku nebudou proto řešeny všechny problémy vznikající s výkladem zákona.

Takové závažné pochybnosti mohou předně vznikat o tom, co dlužno pokládat za „rozhodnutí“, co se rozumí „nezákonností rozhodnutí“, co lze

pokládat za „úřední postup“¹⁾ a kdy je tento postup možno označit jako „nesprávný“.

Dále mohou vznikat pochybnosti o vztahu ustanovení § 4 zákona k § 1 zákona a §§ 9–11 zákona, jakož i o obsahu ustanovení § 3 zákona. Protože již vznikly pochybnosti o místní příslušnosti ve sporech podle tohoto zákona, bude závěrem připojen i výklad o místní příslušnosti.

Správná odpověď na některé z těchto otázek, zejména na to, co je to „rozhodnutí“ a co to je „úřední postup“, vyžaduje, aby nejprve byly vytýčeny některé obecné poznatky týkající se moderního státu a jeho funkcí. Tím se totiž zamezí, aby nevznikaly pseudoproblémy tam, kde ve skutečnosti problémy nejsou, a na druhé straně aby nebyly přehlíženy problémy tam, kde skutečně jsou.

II

Mezi úkoly každého moderního státu patří jednak zajistit ochranu práv a oprávněných zájmů členů společnosti, a to jak mezi nimi navzájem, tak i vůči státu jako mocenskému činiteli a reprezentantu společnosti, jednak zajistit a rozvíjet v potřebném směru a v potřebné míře organizaci společnosti a péči o její členy tak, aby byla zvyšována jejich životní úroveň stále širším uspokojováním jejich hmotných a kulturních potřeb.

Tyto své úkoly plní stát předně tím, že vydává potřebné právní předpisy, tj. obecně závazná a vynutitelná právní pravidla upravující vztahy mezi členy společnosti navzájem a vztahy mezi členy společnosti a státem jako mocenským reprezentantem společnosti (legislativa).

Dále ochraňuje a zajišťuje práva a povinnosti vznikající na základě obecných právních pravidel konkrétním osobám zvláštním, k tomu upraveným způsobem, právním řízením, nebo-li procesem autoritativní aplikace práva.²⁾

Jde o mocenskou sféru státu (impérium), tedy o sféru, v níž stát reprezentovaný pověřeným orgánem vystupuje jako nadřízený vůči jiným subjektům práva, které jsou mu v této sféře podřízeny.

a) Pochybnosti patrně nebudou vznikat v tom směru, že zákon se vůbec nevztahuje na proces vydávání obecných právních pravidel, protože tu nejde o rozhodnutí v technickém smyslu slova, tedy o rozhodnutí výkoného orgánu státu, a ani tu nelze mluvit o úředním postupu orgánu. Legislativy, tj. obecně závazných právních aktů se tedy námi zkoumaný zákon vůbec netýká.³⁾

¹⁾ K této otázce srov. V. Knapp, *Poznámky o tom, za co stát odpovídá a za co neodpovídá* (Meditace o odpovědnosti za nesprávný úřední postup a také o jiných věcech), Právnické štúdie 4, 1969, str. 699 n.

²⁾ Stejně definuje aplikaci práva J. Boguszak a spol., *Teorie státu a práva*, díl I, Praha 1967, str. 419; jinak pojem aplikace práva vysvětluje F. Štajgr, *Některé teoretické otázky civilního práva procesního*, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica Monographia, 1969, str. 10.

³⁾ Stejně V. Knapp v cit. práci v pozn. 1, str. 705, ohledně odpovědnosti za nesprávný úřední postup.

b) V právních řízeních (procesech) stát prostřednictvím jím k tomu určených orgánů buď státních, nebo i nestátních poskytuje svou ochranu konkrétním (subjektivním) právům jednotlivých přesně určených subjektů tak, že tyto orgány určují v jimi vydávaných individuálních právních aktech, co v konkrétním případě stát a ti, jichž se tento akt týká, musí nadále považovat za právo. Tomuto aktu se musí jeho adresáti včetně státu podrobit. Ukládá-li takový akt někomu nějakou povinnost něco plnit, může být takové plnění v právním řízení k tomu výslovně určeném nuceně uskutečněno, neboli nuceně vykonáno.

Individuální právní akty, jimiž se v konkrétním případě určuje, co se považuje ve společnosti nadále za právo, se nazývají obecně „rozhodnutí“. Rozhodnutí je tedy vždy individuální autoritativní právní akt, kterým orgán zákonem k tomu pověřený stanoví, co je nadále státem považováno mezi určitými individualizovanými subjekty za právo a co i tyto subjekty, nabude-li toto rozhodnutí právní moci, nadále musí rovněž považovat za právo mezi nimi existující. Jestliže rozhodnutí ukládá někomu nějakou povinnost plnění, musí tento splnit nebo trpět nuceně uskutečnění tohoto plnění, jestliže podle procesních předpisů je toto rozhodnutí vykonatelné (a to někdy i dříve, než se stane definitivním, kdy nabude právní moci).

„Rozhodnutími“ tedy stát prostřednictvím určených orgánů závazně a příp. i vynutitelně stanoví evidentním způsobem, co se nadále konkrétně považuje za právo mezi konkrétními subjekty právního poměru (evidentně a autoritativně stanoví subjektivní právo).

Je proto pochopitelné, že za takové rozhodnutí lze považovat jen rozhodnutí vydané orgánem k tomu oprávněným v řízení k tomu určeném a formou pro takové rozhodnutí předepsanou.

c) Stát jako mocenský reprezentant společnosti nevystupuje vůči jednotlivým členům společnosti jen v právních řízeních, ve kterých autoritativně, tedy mocensky stanoví, co je právem, a toto právo mocensky uskutečňuje, je-li toho třeba. Stát tedy nevydává jen „rozhodnutí“ ve smyslu výše uvedeném. Stát provádí vedle toho širokou organizační a pečovatelskou činnost, ve které musí vykonávat řadu faktických úkonů, bez nichž by tato činnost byla nemyslitelná. Tuto organizační činnost musí provádět i v právních řízeních (např. činnost doručovací, činnost vykonavatelů při výkonu rozhodnutí apod.). Hlavně ji však provádí mimo právní řízení. Je tomu tak všude tam, kde stát organizuje určitou činnost ve sféře mocenské, kde tedy vystupuje jako činitel mocenský vůči těm, proti kterým tuto činnost vyvíjí. Tuto činnost nevykonává vydáváním individuálních právních aktů, tedy vydáváním rozhodnutí, nýbrž ji vykonává řadou faktických úkonů, které lze nazvat na rozdíl od rozhodnutí opatřeními. I provádění těchto opatření činí stát prostřednictvím zvláštních, k tomu určených orgánů nebo organizací (např. bezpečnostních orgánů, zdravotnických organizací, silničních orgánů apod.). Tyto orgány tu vystupují jako „úřad“, což znamená, že tyto orgány nebo organizace v těchto vztazích vystupují jako činitel mocenský, nikoli jako činitel právně rovně postavený tomu, s kým jedná nebo vůči němuž jedná. Proto každý pracovník,

který jedná v této sféře, jedná za úřad, jeho postup je „úředním postupem“.

O úřední postup tedy jde vždy, když státní orgán jedná jako mocenský činitel mimo svou rozhodovací činnost.

Zcela jiný charakter má postup pracovníků takového státního orgánu nebo takové organizace, jestliže jejich činnost se nejeví jako činnost „úřední“, tedy jestliže nečiní opatření ve sféře mocenské, nevystupují proti jinému subjektu jako pracovníci mu nadřízeného orgánu nebo organizace, nýbrž jestliže s ním jednají jako „právně rovný“ subjekt.

Tyto velmi složité vztahy od sebe navzájem odlišíme dobře jen tehdy, jestliže si všechny mocenské vztahy orgánu (tedy jak rozhodovací, tak i organizátorské, ev. pečovatelské) představíme jako vztahy vertikální, kdežto vztahy právní rovnosti si naopak představíme jako vztahy horizontální. Vertikální vztahy nazveme pro nedostatek jiné vhodnější terminologie vztahy veřejnoprávní, kdežto horizontální vztahy označíme jako vztahy soukromoprávní. Všude tam, kde orgán státu nebo orgán státem pověřený jedná ve sféře vertikální, tedy ve sféře veřejnoprávní, jde o „úřední postup“, kdežto všude tam, kde tento orgán jedná ve sféře horizontální, tedy ve sféře soukromoprávní, jde o právní úkony podle soukromého práva.

Jen tam, kde jde o sféru veřejnoprávní, jde o „rozhodnutí“ nebo o „úřední postup“.

Z toho, co bylo dosud řečeno, je zřejmé, že zákon upravuje pouze otázky náhrady škody způsobené ve sféře veřejnoprávní a nedotýká se škody způsobené orgány ve sféře soukromoprávní. Posléze uvedené případy je tedy třeba zásadně řešit podle občanského zákoníku. U škody způsobené nesprávným úředním postupem je situace velmi zkomplikována tím, že za škody způsobené do 30. června 1969 se obecně odpovídá podle občanského zákoníku, kdežto za škody způsobené nesprávným úředním postupem po 1. červenci 1969 se zásadně odpovídá podle námi zkoumaného zákona (§ 28, odst. 2 a § 32 zákona), kdežto výjimečně se i po 1. červenci 1969 odpovídá podle občanského zákoníku (§ 421 OZ).^{3a)}

III

Po tomto stručném obecném úvodu se budeme dále zabývat nezákonnými rozhodnutími, která má na mysli ustanovení § 1 zákona.

1. Jsou to rozhodnutí vydaná v občanském soudním řízení, v řízení před státním notářstvím, v řízení správním, v řízení před místními lidovými soudy (vydanými do 31. 12. 1969 — čl. IV, bod 1 zák. č. 158/1969 Sb.) a dále v řízení trestním, pokud nejde o rozhodnutí o vazbě nebo o trestu. Jsou to tedy předně rozhodnutí vydaná soudy civilními i trestními, dalsími orgány trestního řízení, tj. orgány vyšetřování, vyhledávání i orgány

^{3a)} Takovou výjimku tvoří odpovědnost hospodářské arbitráže za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem; srov. bod IV, odst. 6 tohoto pojednání.

prokuratury. Dále to jsou rozhodnutí vydaná státními notářstvími, národními výbory, ministerstvy, jinými ústředními orgány státní správy, jinými orgány státní správy a orgány státních organizací, jestliže jim svěřil zákon rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací v oblasti státní správy (§ 1, odst. 1 a 2 správního řádu). Výslovně však z toho jsou zákonem vyňata rozhodnutí vydaná orgány hospodářské arbitráže, srov. § 1, odst. 3 zákona.

Za rozhodnutí jsou též podle § 1, odst. 1 zákona považována rozhodnutí orgánu společenské organizace, vydaná při plnění úkolů státního orgánu, které na tuto organizaci přešly. Novelizací zákoníku práce byly zrušeny rozhodčí soudy ROH a na jejich místo nastoupily komise pro pracovní spory, které dlužno z hlediska § 1, odst. 1 zákona považovat za jejich nástupce. Proto i jejich rozhodnutí je třeba považovat za rozhodnutí podle § 1, odst. 1 zákona (srov. § 207 zák. práce ve znění zákona č. 153/1969 Sb. a vyhl. č. 23/1970 Sb.).

Co lze obecně považovat za „rozhodnutí“, bylo vyloženo sub. I. Pochybnosti tu patrně nevznikají u rozhodnutí soudů, státních notářství, orgánu trestního vyšetřování, národních výborů a jiných státních orgánů státní správy a orgánů společenských organizací, resp. pracovních komisí. Pochybnosti však mohou vznikat — a jak je známo vznikají — u rozhodování státních organizací. Zejména je tomu tak u zdravotnických organizací. Tu bude třeba vždy si ujasnit to, co bylo řečeno úvodem, tedy že rozhodnutím zdravotnické organizace může být jen takový její výrok, kterým rozhoduje podle ustanovení zákona č. 20/1966 Sb. o péči o zdraví lidu, o právech a povinnostech občanů, které vznikají podle uvedeného zákona v souvislosti s poskytováním zdravotnických služeb, a to formou předepsanou správním řádem, tj. zák. č. 71/1967 Sb. (§ 77 zák. č. 20/1966 Sb.).⁴⁾

V této souvislosti je třeba uvést, že „rozhodnutí“ musí být vydáno orgánem majícím k tomuto rozhodování zákonem stanovenou pravomoc. Jinak jde o paakt, který nemůže nabýt právní účinnosti, tedy nemůže se stát pravomocným ani vykonatelným.⁵⁾

Stejně tak nemůže jít o rozhodnutí, jestliže projev vůle orgánu nemá základní formální náležitosti požadované procesním právem, tedy jestliže

⁴⁾ Jako doklad toho, že zejména u zdravotnických organizací vznikají pochybnosti o tom, kdy lze mluvit o rozhodnutí, srov. V. Knapp, cit. práce v pozn. 1, str. 705. Autor totiž považuje potvrzení lékaře o pracovní způsobilosti zřejmě za „úřední postup“, nikoli za „rozhodnutí“. Domnívám se, že v těchto případech jde o rozhodnutí zdravotnické organizace o právech a povinnostech občanů podle § 77 zák. č. 20/1966 Sb., nikoliv o pouhé faktické opatření lékaře, který plní úkol zdravotnické organizace. S potvrzením o pracovní nezpůsobilosti je totiž spojen např. nárok na omluvu pro nepřítomnost pracovníka v práci po dobu jeho pracovní neschopnosti pro nemoc nebo úraz (§ 127 zák. práce), nárok na výplatu nemocenského (§ 15 zák. č. 54/1956 Sb. o nemocenském pojištění zaměstnanců ve znění novel), aniž organizace nebo plátce dávek nemocenského pojištění jsou oprávněni sami tuto otázku zkoumat a rozhodovat.

⁵⁾ Ve správním řízení se za paakt někdy považuje i správní akt, který vydal věcně nepřislušný orgán.

rozhodnutí není vydáno písemnou formou, kde to procesní zákon vyžaduje, neobsahuje výrok upravující práva nebo povinnosti a nemá žádné odůvodnění tam, kde procesní zákon odůvodnění ukládá, a které není doručeno účastníkům, případně aspoň sděleno, dovoluje-li to procesní předpis. Dojde-li v řízení k takovýmto hrubým chybám a byla-li tím někomu způsobena škoda, pak tu jde o nesprávný úřední postup orgánu, za který stát rovněž odpovídá, ovšem nikoli podle § 1 zákona, nýbrž podle § 18 zákona.

2. Odpovědnost za rozhodnutí podle § 1 zákona je dána jen tehdy, jsou-li tato rozhodnutí „nezákonná“.

Výklad tohoto pojmu činí značné obtíže.

Zákonodárce nevymezil v zákoně pojem nezákonnosti a ani tak neučinil v důvodové zprávě. Své stanovisko k této ožehavé otázce vyjádřil v důvodové zprávě takto:

„Navržený zákon nestanoví, co se má rozumět nezákonností rozhodnutí. Vymezení pojmu nezákonnost v zákoně mohlo by přivodit důsledky spíše negativní než pozitivní. Definice nezákonnosti, pokud by nebyla tautologická, mohla by totiž vést ke konstrukci dvojí nezákonnosti (nezákonnosti, za kterou se odpovídá, a nezákonnosti, za níž není dána odpovědnost), a k nežádoucímu výkladu tohoto pojmu, ať již zužujícímu anebo rozšiřujícímu. Výklad pojmu nezákonnost je na místě ponechat aplikaci zákona, kde lze přihlídnout ke konkrétním případům, což předem není možno.“ Jak zřejmo, vychází tu zákonodárce ze staré právní zásady, že „*omnis definitio periculosa*“. S tímto jeho stanoviskem je třeba souhlasit. Jde totiž o velmi obecný pojem, týkající se jen společenské sféry, který musí být uveden do správné relace s ještě obecnějšími pojmy „nepřípustný“ a „nesprávný“. Již z toho je patrna obtíž při vymezení tohoto pojmu. Proto by bylo nevhodné, aby zákon sám tento pojem vymezoval. Jeho obecné vymezení je úkolem teorie a jeho určení v konkrétním případě je úkolem praxe. Teorie přezkoumá správnost svého obecného vymezení na základě výsledků praxe a naopak praxe přihlídně k výsledkům, k nimž se dopracovala teorie. Tuto možnost zákonodárce přirozeně nemá, a proto by se jeho definice mohla později ukázat jako nepřesná, popřípadě dokonce jako nesprávná, což by činilo praxi značné potíže.

Bylo již řečeno, že pojem „nezákonnost“ přichází v úvahu jen ve sféře společenské, a to jen ve sféře právní, tedy ve sféře ovládané právními normami. Nezákonné je to chování lidí, resp. právních subjektů, které je v rozporu se zákonem, s právem, kdežto chování, resp. jeho výsledek je zákonné, jestliže jsou v souladu s právem.

Problémem však je, kdy je lidské chování a jeho výsledek v souladu s právními normami a kdy se jim přičí.

Tím narážíme na problém podstatně širší. Otázkou je, kdy chování lidí, případně jeho výsledek je v souladu s pravidly upravujícími lidské chování vůbec, tedy nejen s pravidly právními, nýbrž i s jinými pravidly určujícími toto chování, např. s pravidly morálními, společenskými nebo s pravidly určujícími chování určitých profesí apod. I tu může být cho-

vání lidí v souladu s těmito pravidly nebo může s nimi být v rozporu. Je snad možno, alespoň prozatím, označit chování a jeho výsledek, které jsou v souladu s pravidly chování, jako chování správné, kdežto chování a jeho výsledek, které jsou v rozporu s příslušnými pravidly chování, by snad bylo možno označit jako nesprávné.

Pravidla chování mohou být vyjádřena pouze na jazykovém podkladu. To se může stát jen formou vět rozkazovacích, v nichž je rozkaz vyjádřen určitými slovy. Tato slova však nemají mnohdy jednoznačný obsah, nýbrž někdy dovolují, zejména čím je rozkaz vyjádřen slovy obecnějšího obsahu, různý výklad. Tento výklad není přirozeně libovolný, nýbrž je ovládán určitými výkladovými pravidly. Tato pravidla musí být přesně respektována tím, kdo výklad provádí, aby výsledek dosažený výkladem byl přípustný. Vzhledem k nepřesnosti významu slov však je možné, že takovýto výklad připouští různé možnosti chování. Jiné chování, než které připouští dovolený výklad pravidla, je tedy nepřípustné. Máme tedy vedle správného a nesprávného chování ještě chování přípustné a nepřípustné.

Otázkou je, zda lze říci, že správné chování je přípustné a nesprávné chování je nepřípustné, tedy zda pojmu „správný“ odpovídá pojem „přípustný“ a pojmu „nesprávný“ odpovídá pojem „nepřípustný“.

Domnívám se, že tomu tak není. V obou případech jde o hodnocení chování lidí a jeho výsledku z hlediska určité normy chování. Chování, které je v souladu s normou, je vždy přípustné a chování, které je v rozporu s normou, je vždy nepřípustné. Tak se nám jeví pojem přípustné a nepřípustné chování — uvažováno z hlediska normy — jako pojem nejobecnější. Uvažujeme-li z hlediska aplikované normy o tom, které chování je správné a které je nesprávné, nehledíme jen k otázce přípustnosti takového chování, nýbrž bereme v úvahu dále tu skutečnost, které z více přípustných chování se jeví v dané situaci jako nejoptimálnější. Takové chování nazýváme chování správné, kdežto všechna ostatní chování, tedy i ostatní přípustná chování nazýváme chování nesprávná. Tím je myslím dokázáno, že pojmy přípustný a nepřípustný jsou obecnější než pojmy správný a nesprávný a že již proto nelze mezi nimi klást rovnítko. Pojem správný je totiž užší než pojem přípustný a pojem nesprávný je naopak pojem širší než pojem nepřípustný.

To, co bylo dosud řečeno zcela obecně, je zvlášť zřejmé ve sféře právní. I výklad právních norem je ovládán vědeckými výkladovými pravidly. Dopouští-li takto vědecky fundovaný výklad právní normy různé chování lidí, je takové jejich chování z hlediska právní normy přípustné. Jen to chování, které z hlediska vykládané právní normy je v rozporu se zjištěným obsahem právní normy, je nepřípustné.

Chování, které je z hlediska použité právní normy přípustné, je chování zákonné, protože se pohybuje v mezích dovolených vědecky fundovaným výkladem právní normy. Jen to chování (jeho výsledek), které je s takto zjištěným obsahem právní normy v rozporu, které je tedy nepřípustné, je nezákonné. Ovšem i v právu není každé chování, které se pohybuje

v mezích přípustnosti, správné. Správné může být jen to chování, které za daného stavu věci nejlépe odpovídá obsahu právní normy, tedy které je z hlediska právní normy nejoptimálnější. Všechna jiná chování (a jeho výsledky) jsou za daného stavu věci nesprávná, a to tedy i tehdy, jsou-li právně přípustná.

Tak jsme se dostali k tomu, abychom mohli vyložit, co znamená nezákonné chování, případně jeho výsledek, a co to je pouze nesprávné chování, případně nesprávný jeho výsledek. Nezákonné je pouze to chování, které je z hlediska aplikované právní normy nepřipustné. Z přípustných chování, resp. jejich výsledku je správné jen to, které se za daného stavu věci jeví jako chování, resp. jeho výsledek nejoptimálnější, kdežto všechna jiná chování a jeho výsledky jsou nesprávné.⁶⁾

Toto vymezení nám zejména pomůže při autoritativní aplikaci práva, tedy při rozhodnutí, jak jsme je výše vymezili.

Nezákonným je pouze takové rozhodnutí, jehož obsah je neslučitelný s aplikovanými právními normami procesními i hmotněprávními, vědecky správně vyloženými. Takové nezákonné rozhodnutí je vždy také nesprávné. Všechna jiná rozhodnutí jsou z hlediska aplikovaných norem přípustná a jsou buď správná, nebo některá z nich jen nesprávná, nikdy však nejsou nezákonná.

Jen tak je možné vyložit podstatu toho, čemu se v procesu říká „nesprávné právní posouzení“. Tuto výtku je třeba rozeznávat od výtky nezákonnosti. Výtka nezákonnosti znamená, že rozhodnutí je právně nepřipustné ve výše uvedeném významu, kdežto výtkou nesprávného právního posouzení ten, kdo hodnotí rozhodnutí, jen uplatňuje, že rozhodnutí sice není nezákonné, že však je věcně nesprávné, protože se opírá o právní názor, který je sice přípustný, avšak v daném případě není nejvhodnější.

Situaci ve směru námi zkoumaném v našem právním řádu zkomplikoval institut stížnosti pro porušení zákona jako mimořádného opravného prostředku podle § 236 a n. o. s. ř. ve znění zák. č. 158/1969 Sb. Důvodem takové stížnosti podle § 236, odst. 1 o. s. ř. je, že v řízení nebo při rozhodování byl porušen zákon. Co se rozumí „porušením“ zákona? Je to pouze nezákonnost nebo je to i jen nesprávný právní názor? Domnívám se, že porušením zákona by měla být jen nezákonnost ve výše uvedeném smyslu. Kdybychom připustili, že pomocí stížnosti pro porušení zákona je možno napravovat i jen nesprávný právní názor, pak bychom vlastně z tohoto mimořádného opravného prostředku učinili revizi, ovšem bez možnosti toho, aby podle současné právní úpravy ji podali účastníci a aby se řízení o takovém opravném prostředku vůbec mohli účastnit. Ani Nejvyšší soudy by se nemohly vyhnout tomu, aby v jiném případě zvolily jiný právní názor, který by se tu ukázal vhodnějším, než názor jimi dříve vyslovený pro jiný případ. Mimořádnost tohoto opravného prostředku

⁶⁾ V. Knapp v práci uvedené v pozn. 1, str. 707, dochází v podstatě k podobnému závěru, když praví, že „úřední postup nezákonný je vždy též nesprávný, nezákonnost však není jediným důvodem (podmínkou) nesprávnosti úředního postupu“.

spočívá právě v tom, aby jen v mimořádných případech, tedy tam, kde jde o nezákonnost v námi uvedeném smyslu, byla tato chyba odstraněna, protože je zásadně neslučitelné se socialistickou zákonností, aby součástí právního řádu v širším smyslu byla taková rozhodnutí, která se opírají o aplikaci práva, která je z vědeckého hlediska nepřijatelná.⁷⁾

Takovým způsobem se však ani v teorii, ani v praxi tento mimořádný opravný prostředek nepojímá, a proto se nesprávně klade rovnítko mezi pojmy porušení zákona a nezákonnost, což má přirozeně důsledky, jak vyplýne z dalších vývodů.⁸⁾

Že tomu tak skutečně je, je dále patrné i z § 30, odst. 1 zák., kde zákon ukládá generálnímu prokurátoru, aby zjišťoval, zda určité rozhodnutí je nezákonné ve smyslu § 1, odst. 1 zákona. Dojde-li k tomuto názoru, je povinen podat stížnost pro porušení zákona. Zde se rovněž patrně klade rovnítko mezi porušení zákona a nezákonnost.

IV

Pod II c bylo obecně vyloženo, co se rozumí označením „nesprávný úřední postup“. Jde o opatření státního orgánu nebo orgánu společenské organizace, resp. jejich nynějšího nástupce, na které přešly určité úkoly státního orgánu (dále jen státní orgán), tedy o jinou činnost, než je činnost rozhodovací. Vykonává-li státní orgán tuto jinou činnost než rozhodovací v rovině vertikální, tedy v rámci mocenských úkolů státu, pak každý takový státní orgán vystupuje jako „úřad“ a tato jejich činnost je jejich „úředním postupem“.

Odpovědnost za škodu, která byla způsobena opatřením státních orgánů v této mocenské sféře jejich činnosti, tedy za škodu způsobenou jinou činností v této mocenské sféře než činností rozhodovací, byla považována od vydání usnesení pléna Nejvyššího soudu ze dne 2. února 1954 Pls 1/53, uveřejněného ve Sbírce rozhodnutí československých soudů z roku 1954 pod č. 30, za činnost hospodářskotechnickou, za níž byla dána odpovědnost státu i toho, kdo tuto činnost vykonával podle občanského zákoníku.

Po vydání nového občanského zákoníku z r. 1964 byla tato odpovědnost posuzována jako odpovědnost organizace podle § 421 obč. zák.

Zákon č. 58/1969 Sb. založil nově odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem (§ 18 zákona). Odpovědnost státu je však omezena předně jen na škodu způsobenou v rámci plnění úkolů státních orgánů uvedených v § 1, odst. 1 zákona a dále jen na škody způsobené po účinnosti zákona, tedy způsobené po 1. červenci 1969 (§ 32 zákona).

⁷⁾ Ovšem i zde je možnost podání stížnosti pro porušení zákona omezena tříletou lhůtou, počínající od právní moci rozhodnutí (§ 238 o. s. ř.). Podobně je tomu i u obnovy řízení (§ 230, odst. 2 o. s. ř. ve znění zák. č. 158/1969 Sb.). Stejně tak i ve správním řízení (srov. § 63, odst. 3, 4 a § 68, odst. 1 spr. řádu).

⁸⁾ K tomu srov. J. Hrdlička, *Stížnost pro porušení zákona v občanskoprávních věcech*, Praha 1965, nakl. CSAV, str. 37 n.

Státními orgány uvedenými v § 1, odst. 1 zákona jsou soudy, správní orgány a orgány společenských organizací, resp. jejich nástupců, kteří plní úkoly státního orgánu.

Formulace § 18 zákona vyvolává pochybnosti, zda mezi tyto orgány je možno též zahrnout hospodářskou arbitráž. Pochybnost vzniká totiž proto, že zákon nezakládá odpovědnost státu za nezákonné rozhodnutí hospodářské arbitráže (§ 1, odst. 3 zákona); dále proto, že při vymezení orgánů v § 1, odst. 1 zákona se dovolává procesních předpisů, mezi nimiž není uveden zákon o hospodářské arbitráži, který má speciální ustanovení procesní, a protože se na toto řízení nevztahuje správní řád uvedený v § 1, odst. 1 zákona. Proto se domnívám, že se odpovědnost podle § 18 zákona nevztahuje na hospodářskou arbitráž a že tu dále platí odpovědnost podle obecných ustanovení hmotného práva o odpovědnosti za škodu způsobenou organizací.⁹⁾

Rozhodnout, kdy jde o úřední postup a kdy jde o úkony z hlediska soukromého práva, nebude vždy jednoduché. Příkladem toho za všechny jiné jsou jistě úkony zdravotnického personálu, kdy někdy půjde o rozhodování podle správního řádu, jindy o úřední postup a jindy opět o soukromoprávní úkony tohoto personálu, konané za zdravotnickou organizaci, a to konané jimi jako jejími pracovníky v rámci splnění úkolů této organizace. Bylo by nad rámec tohoto článku pokusit se ukázat, které jednotlivé zdravotnické, resp. léčebné úkony jsou rozhodováním a které jsou úředním postupem. Obtíž je tu podle mého názoru v tom, že při právní úpravě našeho zdravotnictví není jasně rozlišováno mezi sférou soukromou a sférou veřejnou. Jen jasné teoretické vymezení této otázky může vést k správnému rozhodnutí těchto otázek. Jinak se tu bude stále tápat.

Nejasnost je tu o to větší, protože odpovědnost státu za nesprávný úřední postup je dnes podle námi zkoumaného zákona odpovědností objektivní, kdežto odpovědnost organizace podle § 421 obč. zák. je odpovědností subjektivní. Obecně se uznává, že u odpovědnosti objektivní odpovídá stát za škodu, aniž je třeba zavinění organizace. To je jistě správné. Jenže zaviněním se tu pravidelně myslí protiprávní jednání organizace, resp. jejího pracovníka, takže se zcela nesprávně má za to, že při odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup není třeba dokazovat nějakou protiprávnost organizace. To je ovšem omyl, protože právě „nesprávný úřední postup“ je onou protiprávností, za kterou stát odpovídá objektivně, tedy bez ohledu na subjektivní stav pracovníka, který se nesprávného úředního postupu dopustil. Při odpovědnosti podle § 421 obč. zák. odpovídá organizace také za protiprávní jednání. Ovšem může se své odpovědnosti zprostit, jestliže prokáže, že škodě nemohla zabránit ani při vynaložení veškerého úsilí, které lze na ní požadovat.

Kdy lze úřední postup orgánu považovat za „nesprávný“?

⁹⁾ Jinak V. Knapp v práci uvedené v pozn. 1, str. 704, který soudí, že se odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem hospodářské arbitráže řídí podle zákona (§ 18 a § 28, odst. 2).

Úřední postup orgánu je nesprávný, jestliže je v rozporu s obecnými předpisy o tom, jak má v tom kterém případě orgán postupovat. Dále, jestliže odporuje principům ovládajícím příslušnou odbornou činnost, např. zdravotní, hospodářskou nebo technickou. Konečně je úřední postup orgánu nesprávný, odporuje-li zásadám slušného styku mezi občany a jejich organizacemi, tedy např. porušuje-li bez zákonného důvodu právem chráněná osobnostní práva, resp. určité hodnoty lidské osobnosti. Tak tomu je, jestliže orgán zasahuje při své úřední činnosti neoprávněně do sféry svobody, zdraví nebo dokonce života člověka, do jeho cti, pověsti nebo do jeho soukromí. Vždy ovšem musí jít o zásahy při úřední činnosti příslušného orgánu, tedy o zásahy spojené s výkonem mocenské funkce státního orgánu. Jde-li o zásahy při jiné než úřední činnosti, např. při usku-tečňování jiných než mocenských úloh státního orgánu nebo při soukro-mém styku osob reprezentujících státní orgán, jde o přímou osobní odpovědnost těchto fyzických osob podle obecných předpisů, např. podle občanského zákoníku nebo podle trestního zákona.

V

Zákon v §§ 3 a 4 pod marginální rubrikou „Podmínky uplatnění ná-roku“ upravuje dvě rozličné věci.

V § 3 zákona se mluví o tom, kdy lze nárok na náhradu škody způso-bené nezákonným rozhodnutím „přiznat“, kdežto v § 4 zákona mluví o tom, kdy lze nárok „uplatnit“. Ze stručného uvedeného obsahu citova-ných ustanovení gramatickologickým výkladem jejich plyne, že § 3 zákona stanoví zvláštní hmotněprávní podmínku nároku na náhradu škody, kdežto § 4 zákona stanoví zvláštní procesněprávní podmínku pro uplat-ňování nároku, tedy tzv. podmínku řízení (srov. § 103 o. s. ř.).

Tím však nejsou určeny všechny zvláštní procesní podmínky pro uplat-ňování nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím. Další zvláštní podmínkou řízení je ještě předběžné projednání nároku upravené v hlavě třetí, §§ 9–11 zákona.

a) Zvláštní hmotněprávní podmínkou nároku na náhradu výše uvedené škody podle § 3 zákona je, že účastník podal proti nezákonnému rozhod-nutí včas procesní prostředky zahrnuté v uvedeném ustanovení, totiž že podal podle povahy věci buď odvolání (§ 201 a násl. o. s. ř., § 245 a násl. tr. ř., § 53 a násl. spr. ř.), rozklad (§ 61 spr. ř.), stížnost (§ 141 a násl. tr. ř.) nebo odpor či námítky (§§ 172, 175 o. s. ř.).

Tato povinnost účastníka však platí jen jako pravidlo. Výjimečně po-užití těchto procesních prostředků není nutné a tedy není hmotněprávní podmínkou nároku na náhradu výše uvedené škody, jestliže jde o případy zvláštního zřetele hodné. Toto velmi obecné ustanovení zákona nelze vy-mezit jinak než zcela obecným uvedením jeho znaků. O případ hodný zvláštního zřetele půjde tedy tehdy, jestliže by trvání na dodržení podání výše uvedených procesních prostředků se jevilo jako opatření velmi tvrdé, které by nebylo možno považovat za spravedlivé, tedy jestliže by se trvání

na tomto požadavku jevílo jako odporující socialistické morálce. Kdy tomu tak bude, bude věcí konkrétního případu a bude věcí aplikujícího orgánu, aby v každém jednotlivém případě opatrně vážil všechny okolnosti daného případu. Tak např. bude třeba považovat za případ zvláštního zřetele hodný, jestliže účastník nepodal příslušný procesní prostředek proto, že v době vydání rozhodnutí toto rozhodnutí odpovídalo ustálené judikatuře, která se později, když rozhodnutí nabylo právní moci, změnila. Pečlivě bude třeba posuzovat i případ, kdy pravomocné rozhodnutí, proti němuž nebyl uplatněn příslušný procesní prostředek, bylo zrušeno na základě mimořádného opravného prostředku podaného generálním prokurátorem nebo jiným prokurátorem nebo v přezkumném řízení mimo odvolání. Jen zjištěná velmi hrubá nedbalost účastníka by mohla patrně tu způsobit, že by pro nepoužití procesních prostředků nebyl nárok přiznán.

Bude na procesním soudu, aby uvážlivě používal tohoto výjimečného ustanovení, aby na jedné straně nedocházelo ke zbytečným tvrdostem, a tedy k nespravedlivému rozhodnutí soudu a zase na druhé straně, aby nebyla oslabována povinnost každého člena společnosti k řádnému hájení svých práv, a tedy aby nebyla oslabována iniciativnost občanů a ostatních členů společnosti. Tak bude dána procesnímu soudu široká možnost úvahy a značná možnost přizpůsobovat rozhodování o náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím právnímu vědomí socialistické společnosti (čl. 102 ústavy).

b) Obtíž vzniká při výkladu § 4, odst. 1 zákona, který stanoví zvláštní procesní podmínku. Toto ustanovení totiž praví: „Nárok na náhradu škody nelze uplatnit, dokud pravomocné rozhodnutí, jímž byla škoda způsobena, není pro nezákonnost zrušeno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.“ Z jeho doslovného znění by se zdálo, že musí dojít ke zrušení pravomocného rozhodnutí „pro nezákonnost“, tedy že ve výroku rozhodnutí nebo alespoň v jeho odůvodnění musí orgán zrušující takové rozhodnutí vyslovit, že orgán, který vydal nezákonné rozhodnutí, se dopustil nezákonnosti při rozhodování, tj. buď v řízení, nebo v rozhodnutí. Naše procesní řády, které podle § 1, odst. 1 zákona přicházejí v úvahu, však nemají procesní institut, který by takové rozhodnutí umožňoval, a ani sám zákon v § 4, odst. 1 takový institut nezakládá.

Podle o. s. ř. může být pravomocné rozhodnutí zrušeno ke stížnosti pro porušení zákona rozsudkem, ve kterém soud vysloví, že napadeným rozhodnutím byl porušen zákon (§ 242, odst. 1 o. s. ř., § 25 n. ř.). Stejně tak podle trestního řádu (§ 268, odst. 2). V řízení správním při přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 65 a násl. spr. ř.) dojde zpravidla jen ke zrušení pravomocného rozhodnutí, někdy i k jeho změně, aniž se vůbec ve výroku uvede důvod zrušení nebo změny. V odůvodnění se pak v řízení soudním uvede, v čem se spatřuje porušení zákona, aniž se toto porušení kvalifikuje podle § 1, odst. 1 zákona jako nezákonnost nebo jen jako nesprávné právní posouzení. Podobné platí i v řízení správním s tím rozdílem, že se nejvýše uvede, že rozhodnutí je v rozporu se zákonem, obecně

závazným právním předpisem nebo obecně závazným nařízením (§ 65, odst. 2 spr. ř.).

To však není jediná obtíž. Další obtíž vzniká při obnově řízení, která je také mimořádným opravným prostředkem, směřujícím proti pravomocnému rozhodnutí (§ 228 a násl. o. s. ř., § 277 a násl. tr. ř., § 62 a násl. spr. ř.). V těchto řízeních (kromě trestního řízení) totiž vůbec nedochází ke zrušení pravomocného rozhodnutí rozhodnutím příslušného orgánu, nýbrž ke zrušení pravomocného rozhodnutí dojde přímo ze zákona vydáním nového rozhodnutí ve věci (§ 235, odst. 2 o. s. ř., § 64, odst. 3 spr. ř.). Znamená tedy snad to, že ke zrušení pravomocného rozhodnutí došlo ze zákona, že nikdy při obnově nemůže být splněna procesní podmínka žádaná § 4, odst. 1 zákona? Takový výklad patrně nelze připustit, protože nahlédnutí do ustanovení o důvodech obnovy nás snadno přesvědčí o tom, že některé důvody obnovy jsou nezákonností prvního řádu [např. trestný čin orgánu, který vydal pravomocné rozhodnutí, § 228, odst. 1, písm. e) o. s. ř., § 62, odst. 1, písm. e) spr. ř.].

Nezbývá tedy, než vyložit ustanovení § 4, odst. 1 zákona rozšiřujícím výkladem tak, že zvláštní procesní podmínkou v řízení o náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím je pouze skutečnost, že toto pravomocné rozhodnutí bylo zrušeno, a to buď rozhodnutím příslušného orgánu, nebo ze zákona.

Dále je třeba se zabývat otázkou, co má znamenat věta, že rozhodnutím příslušného orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán? Je přece samozřejmé, že pravomocným rozhodnutím orgánu zrušujícího jiné pravomocné rozhodnutí je soud projednávající nárok na náhradu škody vázán. To je důsledek pravomoci každého rozhodnutí, že zavazuje státní orgány, tj. stát jako reprezentanta společnosti, pokud zákon výslovně nestanoví výjimku (srov. např. § 9 tr. ř.). Znamená snad tato věta, že procesní soud smí zkoumat důvod nezákonnosti zrušeného rozhodnutí jen v mezích důvodů, pro které ke zrušení došlo? Věc je velmi závažná zejména při obnově řízení. Došlo-li k povolení obnovy pro tzv. „nova reperta“ a došlo ke změně původního pravomocného rozhodnutí v novém rozhodnutí po povolené obnově, pak nebylo původní rozhodnutí nezákonné. Vyjde-li však později najevo, že původní rozhodnutí, kterým byla účastníku způsobena škoda, bylo vydáno např. v důsledku trestného činu soudce, nebylo by možné pro tuto okolnost úspěšně uplatnit nárok na náhradu škody, protože tuto skutečnost již nelze uplatnit za účelem zrušení pravomocného rozhodnutí, které již bylo z jiných důvodů zrušeno. Tato okolnost ukazuje, že ani takto nelze výše uvedenou druhou větu vykládat.

Tak se nám jeví tato druhá věta jako věta zdůrazňující samozřejmost, že výrokem pravomocného rozhodnutí o zrušení původního rozhodnutí je procesní soud vázán. Formulace uvedeného ustanovení však může svádět k nesprávnému výkladu, že to, co je v důvodech zrušovacího rozhodnutí prohlašováno za porušení zákona, rozpor se zákonem, obecně závazným právním předpisem nebo obecně závazným nařízením, je „nezákonností“ ve smyslu § 1, odst. 1 zákona.

To však ze zákona vyčíst nelze a ani patrně to zákonodárce nezamýšlel, protože jinak vychází ze správného předpokladu, že vymezení pojmu nezákonnost jako hmotné právního znaku materiální podmínky odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím je věcí procesního soudu.¹⁰⁾

K tomuto závěru je třeba dojít i z druhého odstavce § 4 zákona. V tomto odstavci je také uvedena jako zvláštní procesní podmínka, že i nepravomocné, avšak vykonatelné rozhodnutí, které způsobilo někomu škodu, musí být v odvolacím řízení zrušeno nebo změněno. Odvolací soud se však ani při zrušení, ani při změně nebude zabývat otázkou, zda důvody, které ho vedly k rozhodnutí, znamenají nezákonnost rozhodnutí a mnohdy, zejména při změně skutkového stavu, ve druhé stolici se vůbec nebude blíže důvody první instance zabývat.

Jestliže se takto díváme na ustanovení § 4 zákona, pak se nám toto ustanovení nejeví jako právě nejšťastnější. Mělo-li totiž být účelem tohoto ustanovení, aby otázku posuzování nezákonnosti rozhodnutí přenesl z procesního soudu na orgán zrušující nebo změňující ono rozhodnutí, pak uvedené ustanovení tak výslovně nečiní a ani je tak nelze vyložit.

Uvedené ustanovení § 4, odst. 1 zákona, že pravomocné rozhodnutí, jímž byla někomu způsobena škoda, musí být pro nezákonnost zrušeno příslušným orgánem a že soud je rozhodnutím tohoto orgánu vázán, je tedy nejasné, a proto i mýlivé. Vychází patrně z názoru, že by nebylo únosné, aby soudy projednávající nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím samy zkoumaly, zda pravomocné rozhodnutí trpí nezákonností. Avšak s tímto názorem nelze souhlasit. Jiná je otázka právní účinnosti pravomocného rozhodnutí, které způsobilo někomu pro nezákonnost škodu, a jiná věc je otázka jeho nezákonnosti. Ostatně i podle výše uvedených výkladů bude věcí procesního soudu, aby zkoumal, zda důvody uvedené pro porušení nebo změnu rozhodnutí, kterým byla způsobena škoda, znamenají nezákonnost zrušeného nebo změněného rozhodnutí nebo jen nesprávné právní posouzení, za něž se podle zákona neodpovídá.

c) Další zvláštní procesní podmínka nutná k věcnému rozhodnutí žaloby na náhradu této škody je to, že nárok byl předběžně projednán u příslušného ústředního orgánu (§§ 9–11 zákona). Procesní podmínkou však tento požadavek je jen v tom směru, že je třeba nárok u příslušného orgánu uplatnit a že po dobu 6 měsíců od jeho uplatnění jej nelze uplatnit u soudu. Po uplynutí této lhůty může poškozený svůj nárok uplatnit u soudu, pokud se domnívá, že jeho nárok nebyl bezdůvodně zcela nebo vůbec příslušným orgánem uspokojen. Jde tedy o zvláštní procesní podmínku časově omezenou.

¹⁰⁾ K tomu srov. text důvodové zprávy, citovaný v kapitole III.

Závěrem bych se chtěl zmínit o pravomoci a příslušnosti soudu.

a) Pravomoc ve sporech o náhradu škody způsobené rozhodnutím a nesprávným úředním postupem podle uvedeného zákona přísluší výlučně soudům (§ 26 první věta zákona). Rovněž i regresní nároky podle uvedeného zákona rozhodují rovněž soudy s výjimkou regresních nároků proti příslušníkům ozbrojených sil, které rozhodují orgány příslušné podle zvláštních předpisů (§ 26 druhá věta zákona).

b) O příslušnosti platí předpisy občanského soudního řádu. To znamená, že věcně příslušný je vždy okresní soud (§ 9 o. s. ř. ve znění zákona č. 158/1969 Sb.).

Místně příslušným je soud státu, tedy soud, kde nastala skutečnost, která zakládá uplatněné právo (§ 85, odst. 3 o. s. ř.). Tímto místem je u náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím vždy sídlo orgánu, který vydal nezákonné rozhodnutí a které způsobilo škodu. U škod způsobených nesprávným úředním postupem je to místo, kde k tomuto nesprávnému úřednímu postupu došlo.

Pro posouzení místní příslušnosti není rozhodné, proti kterému státu byl nárok uplatněn, takže teoreticky nelze vyloučit možnost, že některé nároky proti České socialistické republice budou soudit soudy slovenské a obráceně.

V souvislosti s výklady o místní příslušnosti je třeba upozornit na toto:

Pro určení místa, kde nastala skutečnost, která zakládá uplatněné právo, nepřichází v úvahu sídlo orgánu, který zrušil nebo změnil nezákonné rozhodnutí. Tato skutečnost nezakládá uplatněné právo, nýbrž je jen procesní podmínkou pro uplatnění založeného již práva.

Jako soud prvního stupně bude tedy vždy příslušný okresní soud, v jehož obvodu je sídlo orgánu, který vydal nezákonné rozhodnutí, jež způsobilo škodu nebo v jehož obvodu došlo k nesprávnému úřednímu postupu, který způsobil škodu. Tedy věcně příslušným bude vždy okresní soud, i kdyby šlo o nezákonné rozhodnutí ústředního úřadu. Tento okresní soud bude tedy posuzovat, zda rozhodnutí tohoto orgánu je nezákonné ve smyslu § 1, odst. 1 zákona nebo zda pracovník tohoto orgánu nesprávně úředně postupoval. To je třeba si jasně uvědomit.

Tento okresní soud bude dnes obsazen jen samosoudcem (srov. § 36, odst. 2 o. s. ř., ve znění zák. č. 158/1969 Sb.). Tím je na tyto soudce vznesen velmi těžký a odpovědný úkol, protože tu nejde o obvyklé spory, nýbrž o posuzování zákonnosti rozhodnutí a správnosti úředního postupu státních orgánů.

**Erwägungen über einige Bestimmungen des Gesetzes Nr. 58/1969 d. GS.
über die Verantwortlichkeit für Schäden die durch die Entscheidung
eines Staatsorganes oder sein unrichtiges Amtsvorgehen verursacht wurden**

ZUSAMMENFASSUNG

Durch das im Titel angeführte Gesetz wurde der § 426 des Bürgerlichen Gesetzbuches durchgeführt, in welchem die Verantwortlichkeit des Staates für Schäden begründet wird, die verursacht wurden durch ungesetzliche Entscheidungen eines Staatsorganes oder eines Organes der Gesellschaftsorganisationen, auf welches die Aufgaben des Staatsorganes überführt wurden. Weiter wurde in diesem Gesetz die Verantwortlichkeit des Staates geregelt für Schäden, die durch unrichtiges Amtsvorgehen entstanden sind, die Verantwortlichkeit des Staates für einen durch Entscheidung über Haft und Strafe verursachten Schaden, das Recht auf Ersatz, die Befugnisse des Gerichtes und die Pflichten des General-Prokurators in den Fällen, eine Beschwerde über die Verletzung des Gesetzes einzureichen, in welchen der Geschädigte selbst eine Anregung zur Einreichung einer solchen Beschwerde gibt und der General-Prokurator die Überzeugung gewinnt, dass die Entscheidung ungesetzlich ist.

Im Artikel werden nicht alle mit diesem Gesetz verbundenen Fragen gelöst, sondern er befasst sich nur mit den Problemen, bei welchen die entstehenden Zweifel für besonders schwerwiegend gehalten werden müssen.

Zweifelhaft ist in erster Reihe die Frage, wann von einer Entscheidung eines Staatsorganes, eines Organes einer staatlichen Organisation oder einer Gesellschaftsorganisation im Sinne des § 1, Abs. 1 des Gesetzes gesprochen werden kann. Die Entscheidung ist, laut der im Artikel enthaltenen Ausführungen, nur ein individueller Rechtsakt der oben angeführten Organe, durch welchen ein solches vom Staat beauftragtes Organ im Rahmen der ihm festgesetzten Kompetenz in evidenter Art und in der durch das Prozessrecht vorgeschriebenen Form autoritativ entscheidet, was weiterhin zwischen konkret bestimmten Subjekten als Recht anzusehen ist.

Eine weitere sehr unklare Frage besteht darin, was im Gesetz unter der Bezeichnung „Amt“ (úřad) verstanden wird. Der Autor führt aus, dass alle Staatsorgane, ausser dem wirtschaftlichen Vertragsgesicht (Arbitrage), als Amt angesehen werden müssen, weiter gleichfalls die Organe der staatlichen und gesellschaftlichen Organisationen, soweit sie als Machtorgane gegenüber den untergeordneten Subjekten in der ihnen anvertrauten Machtsphäre organisatorische und fürsorgliche Funktionen verwirklichen. Diese Tätigkeit bedeutet amtliches Vorgehen im Sinne des Gesetzes.

Im Artikel werden weiter die sehr fraglichen Begriffe „Ungesetzlichkeit“ (nezákonnost) und „falsche rechtliche Beurteilung“ (nesprávné právní posouzení) definiert und zwar in ihrer Beziehung zu den Begriffen „Verletzung des Gesetzes“ (porušení zákona) oder „Widerspruch mit dem Gesetz“ (rozpor se zákonem). Nach näherer Untersuchung dieser Begriffe kommt der Autor zur Schlussfolgerung, dass im Sinne des besprochenen Gesetzes nur eine solche Entscheidung ungesetzlich ist, deren Inhalt mit den applizierten wissenschaftlich richtig ausgelegten materiell- und prozessrechtlichen Rechtsnormen nicht zu vereinbaren ist.

Auch die Definition des Begriffes „falsches amtliches Vorgehen“ (nesprávný úřední postup) bringt bedeutende Schwierigkeiten mit sich. Das amtliche Vorgehen ist dann falsch, wenn es in Widerspruch zu den allgemeinen Bestimmungen darüber steht, wie das Amt bei diesem oder jenem Vorgehen handeln soll, oder wenn sein Vorgehen den Prinzipien oder Erfahrungen widerspricht, die die zuständige Fachtätigkeit beherrschen oder endlich, wenn es den Grundsätzen gebührender Beziehungen zwischen Amt und Bürger oder seinen Organisationen widerspricht.

Das zitierte Gesetz bestimmt im § 3 eine besondere materiellrechtliche Bedingung für den Anspruch auf Ersatz des durch eine ungesetzliche Entscheidung entstandenen

Schadens. Der Geschädigte muss sich nämlich grundsätzlich immer gegen die ungesetzliche Entscheidung wehren und zwar mit ordentlichen Rechtsmitteln oder anderen Prozessmitteln, die fähig sind, die ungesetzliche Entscheidung zu beseitigen. Demgegenüber setzt § 4 des Gesetzes eine besondere Prozessbedingung fest, laut welcher die ungesetzliche Entscheidung zuerst durch ihre Aufhebung, oder wo dies das Gesetz zulässt, durch ihre Abänderung beseitigt werden muss. Auch die Beziehungen zwischen den angeführten §§ 3 und 4 des Gesetzes werden im Artikel gelöst.

Die Geltendmachung des Anspruches eines Geschädigten auf Schadenersatz macht das Gesetz ausserdem noch von einer Vorbehandlung am zuständigen Zentralorgan abhängig und erst nach dieser Vorbehandlung oder nach dem ergebnislosen Ablauf einer Frist von 6 Monaten nach der Eingabe am Organ, kann der Anspruch bei Gericht erhoben werden.

Am Schluss der Arbeit wird die Frage erörtert, wann die Kompetenz des Gerichts zur Behandlung des Anspruches laut dem besprochenen Gesetz gegeben ist und wie die Zuständigkeit des Gerichtes in diesen Sachen geregelt wurde.

Tato právo si klade za úkol zkoumat platnou zákonnou úpravu občanské soudní pravomoci z hlediska obecnějších teoretických úvah o povaze a funkci soudní pravomoci a vyvodit z výsledků tohoto zkoumání závěry pro eventuelní úpravu příští.

Přitom vymezuje si otázku tak, že se chce zabývat dosahem soudní pravomoci, a sice pravomoci občanské, toliko ve vztahu k pravomoci orgánů státní správy. Posledně tedy stranou především vztah k soudní pravomoci trestní, protože z této směru celkem není závažnějších problémů. Nehodlá se zabývat ani vztahem k pravomoci hospodářské arbitráže vzhledem k tomu, že zatím není vyjasněna otázka uvažované hospodářské reformy a z této souvislosti případně nahrazení arbitráže hospodářskými soudy. Potřeba zkoumat vztah soudní pravomoci k pravomoci místních lidových soudů odpadá se zřetelem na to, že byly zrušeny (§ 15 zákona č. 150/1969 Sb.).

V úvodu je však třeba zmínit se o dvou věcech a blíže je vysvětlit. Především je jasno, že chceme-li zkoumat otázku občanské soudní pravomoci, tj. pravomoci ve věcech občanských, i z hlediska de lege ferenda, nemůžeme pojem „občanských věcí“ podle formálních znaků, totiž tak, že bychom se občanské považovali prostě ty věci, které zákon příkazuje do pravomoci soudů, i když ani tato otázka není bez problémů, neboť patrně se objeví nějaký zákon není schopen abstraktně vymezit pojem občanské věci tak, aby se jeho aplikaci vzhledem k nespočetné rozmanitosti právních vztahů nedeckovalo k pochybnostem (jak o tom svědčí bohatá judikatura). Půjde nám tedy o vymezení občanských věcí jako takové bez ohledu na to, kterému orgánu je konkrétně zákonnou úpravou k rozhodování svěřena.

Loč bližšie, był і мен передбачено уяснені а вимезені вимадує сам поієм правомоці. Непочыбнє треба сoughесіт а Heilwigem,') że іде а вимезені а змішу стáтнє прáвнїм, затїмсо а прїахнóстї іде а вимезені а змішу процáтнє прáвнїм. V novější literatuře však se objevuje rozli-

*) K. Heilwig, System des deutschen Zivilprozessrechts, 1. Aufl. Leipzig 1912, str. 103.